

Ricardo Combellas

## El Proceso Constituyente y la Constitución de 1999

### 1. Antecedentes histórico-políticos

Si bien el proceso constituyente de 1999 tiene su hito decisivo de inicio con la elección del teniente coronel (r) Hugo Chávez Frías como presidente de la República el 6 de diciembre de 1998, sus antecedentes se remontan a los acontecimientos sangrientos que sacudieron principal aunque no únicamente a la ciudad capital (y conocido desde entonces como el “Caracazo” los días 27 y 28 de febrero del año 1989). Una frase célebre del discurso del para entonces senador vitalicio Rafael Caldera, pronunciado en el Congreso el día 1º de marzo de dicho año es sintomática de la relevancia de la fecha para el futuro inmediato del sistema político laboriosamente construido a partir del año 1958:

Venezuela ha sido una especie de país piloto. En este momento es lo que los norteamericanos llaman *show window*, “el escaparate de la democracia en América Latina”. Ese escaparate lo rompieron a puñetazos, a pedradas y a palos, los hambrientos de los barrios de Caracas ... (Caldera 1992: 24).

El “Caracazo” remeció la conciencia de la clase política al obligarla a interrogarse sobre las causas de tan perturbadora explosión social, inédita en los seis lustros de estabilidad democrática ininterrumpida. La interrogación no se circunscribió al fenómeno, pues abarcó un descarnado debate en torno al agotamiento del sistema político y su creciente incapacidad de dar respuestas satisfactorias a las expectativas y demandas de la sociedad. Entre los factores más discutidos aparecía la corrupción, estimulada por la impunidad y la ineficacia de los controles para combatirla; igualmente la llamada partidocracia, identificada con la excesiva presencia de los partidos no sólo en la vida política, sino en los intersticios de la sociedad, impidiendo el sano desarrollo de una sociedad civil con legítimas pretensiones de autonomía. A los partidos se les reprochaba al unísono su organización rígidamente

verticalista y de férreo control cupular (los llamados “cogollos”) de su dinámica decisional. Otro factor reiteradamente presente lo constituía, desde el punto de vista institucional, la incapacidad de erigir un Poder Judicial autónomo e independiente que garantizara la efectividad del Estado de Derecho; y por último, no por ello menos importante, el agrandamiento de la brecha entre ricos y pobres, la inequidad de un sistema que reproducía la pobreza y la marginalidad, tanto que algunos llegaron a denominar como neomalthusiana.

Los seis lustros de la experiencia democrática venezolana mostraban, no obstante, orgullosamente una Constitución como la de 1961, aprobada consensualmente, de excepcional duración en nuestra traumática vida constitucional, y que había logrado cobijar bajo su programa prácticamente a todas las fuerzas políticas, independientemente de su acervo ideológico, expresado todo ello en la manida frase: el reto está en aplicar el programa democrático-social de la Constitución. Incluso en un año tan reciente como 1984 se había creado una comisión sui géneris, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (mejor conocida por su acrónimo COPRE), cuya misión se circunscribía en lo fundamental en llevar adelante el en parte diferido o no adecuadamente realizado programa constitucional.<sup>1</sup>

Significa 1989 entonces un año de inflexión, donde comienza a discutirse incluso la posibilidad de revisar el texto fundamental de la República, a fin de si no relegitimar si airear el sistema político gracias a la modificación de algunos artículos constitucionales, y prioritariamente en dos aspectos: el sistema judicial y la inclusión de instituciones de participación popular (el referéndum). El primero bajo la percepción compartida de las graves carencias de funcionamiento del Estado de Derecho en Venezuela, y el segundo unido a la percepción de los excesos partidocráticos sobre la vida política.

---

1 La COPRE fue creada el 17 de diciembre de 1984 mediante la emisión del decreto 403 del presidente Jaime Lusinchi. Su primer considerando rezaba: “Considerando que la sociedad venezolana exige la adopción de medidas que aseguren el establecimiento de un Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento en la toma de decisiones de los Poderes Públicos” (*cfr.* COPRE 1988).

El Congreso Nacional designa el 6 de junio de 1989 una comisión bicameral con el propósito de concretar algunas enmiendas<sup>2</sup> a la Constitución. La decisión parlamentaria fue consensuada, nombrándose como presidente de la comisión (denominada Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución) al senador vitalicio y ex presidente de la República, Rafael Caldera.

El trabajo de la Bicameral fue sosegado y para algunos hasta parsimonioso en sus primeros tiempos de funcionamiento,<sup>3</sup> revelando sí el paso de los días una acción incremental en el número y calidad de las propuestas, que no dejaron de crecer y que llevaron a la larga a la decisión de abandonar el procedimiento de enmienda y asumir el de reforma general de la Constitución.<sup>4</sup> Para fines del año 1991 la Comisión Bicameral tenía prácticamente estructurada la agenda de la reforma, que incluía temáticas tan relevantes como los derechos humanos, la incorporación dentro del Poder Ejecutivo de la figura del primer ministro, aunque sin modificar la naturaleza presidencialista de nuestro sistema de gobierno, el defensor del pueblo, el referéndum

---

2 La Constitución de 1961 recogía dos procedimientos de revisión constitucional: la enmienda y la reforma general. El texto del 61 había sido enmendado en dos oportunidades (1973 y 1983). La reforma general implica un referéndum aprobatorio y culminaba en una nueva Constitución. Al instalarse la Comisión Bicameral, el 20 de junio, Caldera propuso una tercera enmienda y la consideración de 16 puntos para la discusión. El procedimiento de enmienda fue aprobado por la comisión.

3 La comisión Bicameral presentó su final al Congreso el 20 de marzo de 1992, es decir tuvo una duración de dos años y ocho meses. La calma de sus primeros meses de trabajo fue modificándose paulatinamente hasta hacerse estelar después del 4 de febrero. Injustamente fue calificada de “comisión clandestina”, “como en misa rezada” como la calificó Ramón Velásquez (la anécdota es recogida por Mendoza Angulo en artículo de prensa titulado “La hora de la reforma constitucional” publicado en el diario merideño Frontera el 10.04.1994). Un estudio retrospectivo revela que los temas que discutió y propuso la Bicameral se convirtieron en buena medida en la agenda temática fundamental de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Los parlamentarios de actuación sobresaliente en dicha comisión fueron, aparte de Caldera, Paris Montesinos, Luis Enrique Ober-to, José Mendoza Angulo, Lolita Aniyar de Castro, Armando Aniyar y Pedro Pablo Aguilar (*cfr.* Congreso de la República (1992); Combellas (1993); Kornblith (1998).

4 La amplitud de los temas sugeridos, que implicaban un cambio cualitativo de la Constitución, el trámite menos engorroso del procedimiento y la conveniencia de consultar directamente al pueblo mediante el referéndum, fueron los factores que inclinaron a la Bicameral a abandonar la enmienda y proponer por consiguiente una reforma general de la Constitución.

popular, las leyes orgánicas, la rama judicial y el punto que nos concierne más directamente en este estudio: la Asamblea Nacional Constituyente (de ahora en adelante ANC).

En efecto, a partir de 1991 comienza efectivamente en el país el debate constituyente, que no cesará hasta la elección de la ANC el año 1999. ¿Por qué y cómo surge el debate constituyente? Varios factores entran en la consideración: en primer lugar, a mediados del año 91 había sido elegida la constituyente colombiana. La peculiar forma de su convocatoria fuera del marco formal establecido por la Constitución para ese entonces vigente, la definición de sus poderes y su amplia agenda temática, constituyeron foco permanente de atención para Venezuela, y más en concreto para la Bicameral; en segundo lugar, la aparición de un grupo de opinión política, el denominado Frente Patriótico,<sup>5</sup> que a través de una serie de pronunciamientos altamente críticos respecto al sistema, concluía proponiendo la convocatoria de una ANC. Por supuesto que el radicalismo del Frente Patriótico no impregnó el talante reformista prevaleciente en la Bicameral, pero sí despertó un anhelo, cierto que todavía tímido, de transformación que identificaba al Congreso como un reducto de la clase política, sin ánimo real de atacar la raíz cuestionada del sistema; y por ende incapaz de adelantar los cambios exigidos por la realidad del país; y en tercer lugar, la conciencia que se hizo predominante en la comisión de la necesidad de abrir hacia el futuro compuertas de cambio no enrejadas en el *establishment* institucional. En suma, en el año 1991 se inicia el largo debate constituyente, catapultado por la fallida rebelión del 4 de febrero del año siguiente.

Los rebeldes del 4 de febrero, identificados como Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200) habían planteado en un manifiesto hecho público el 24 de junio de 1992, la revocación del mandato de los poderes públicos, gracias a la convocatoria de un referéndum que devolviera al pueblo su soberanía y autorizara a su vez la convocatoria de una ANC, “en la cual se defina a través de una nueva *Carta Magna*, el modelo de la sociedad hacia el cual deba enrumbarse la nación venezolana y en la cual no pueden participar ninguno de los

---

5 El Frente Patriótico constituido el año 1989 propuso la convocatoria de una constituyente a través de sendos manifiestos publicados periódicamente en la prensa nacional. Su presidente fue Juan Liscano y su coordinador general Manuel Quijada.

responsables de la destrucción de la República”.<sup>6</sup> En resumen, el debate constituyente giraba el año 1992 en torno a tres posiciones claramente deslindadas entre sí. Ellas eran:

**Primera posición:** asumida por la Comisión Bicameral sostenía la conveniencia de reformar la Constitución de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 246 de la Constitución de 1961, donde se incluyera como institución futura de revisión constitucional la ANC.

**Segunda posición:** sus representantes más conspicuos fueron el Frente Patriótico y el MBR-200. Argüía la conveniencia de devolver al pueblo el ejercicio de la soberanía con la convocatoria de una constituyente originaria y radical que desplazara la clase dirigente y erigiera las bases de un nuevo sistema político.

**Tercera posición:** pecaríamos de injustos si no hiciéramos mención al aporte de un grupo de constitucionalistas liderados por Allan Brewer-Carías y de sectores de la sociedad civil (el prestigioso Centro Gumilla de los Jesuitas y el Centro al Servicio de la Acción Popular, CESAP), que junto al gobernador del estado Zulia, Oswaldo Álvarez Paz, propusieron una reforma puntual de la Constitución con el único cometido de contemplar y al unísono convocar la ANC.

Ninguna de las propuestas de revisión constitucional prosperó el año 1992. Se han destacado diversos elementos de explicación de su fracaso, entre otros: la amplitud y complejidad de la agenda temática; la ausencia de consenso político; el desinterés de una ciudadanía excluida de la participación y por ende ausente del debate; la división producida por temas de alta sensibilidad para sectores que sus intereses sentían como amenazados (palpable en el caso del derecho a la información veraz y la prohibición de la monopolización de los medios de

---

6 Cfr. Zago (1998: 183). El subrayado es de los autores. Valga la nota para destacar sucintamente la evolución de Chávez en su enfoque de la ANC: de uno insurreccional y jacobino, de lo cual dan cuenta los proyectos de decretos de febrero de 1992 (cfr. Arvelo Ramos/Catalá 1998), pasando por una concepción corporativa (por lo menos de Chávez en el año 1994 cuando propuso una constituyente integrada por una cámara obrera, una campesina, una estudiantil y una militar), hasta concluir en la concepción democrático-plebiscitaria de la que hablaremos más adelante.

comunicación social); e incluso el miedo a la imprevisibilidad del eventual referéndum constitucional.<sup>7</sup> Por sobre todo, y como compendio de posturas y matices, prevaleció, no sólo el año 1992, sino incluso ya desde 1989,<sup>8</sup> y proyectándose hasta el año 1998, la carencia en la clase política de una voluntad real de impulsar el cambio constitucional, sea vía reforma liderada por el Congreso, sea por la convocatoria de una ANC. Los escarceos para motivarla fueron cosméticos los años 1994 y 1995, pese a la reiterada proclama parlamentaria de llevar a feliz término la obra dejada inconclusa el año 1992 y la circunstancia de que el más representativo de sus impulsores ocupaba ahora, por segunda vez en su carrera política, la presidencia de la República.

## 2. La convocatoria constituyente de 1999

La contundente victoria de Hugo Chávez el 6 de diciembre de 1998 despejó el camino a la convocatoria constituyente. Chávez como candidato presidencial había jerarquizado como *issue* prioritario de su campaña electoral la ANC. Se tenía claro el objetivo, no había duda sobre el particular, no así sobre el cómo, ante la incertidumbre de un régimen proclamadamente constitucional que no contemplaba entre sus procedimientos de revisión la ANC, amén de que para esa fecha Chávez no había aclarado decisiones importantes, como la elección, número y postulación de los constituyentes, eventuales poderes, relación con los poderes constituidos y duración de la asamblea. Ciertamente que la concepción constituyente de Chávez tampoco admitía dudas: una constituyente originaria, “soberanísima” como le gustaba llamarla, no restringida ni “embozalada” por los poderes constituidos, que debían subordinarse a sus dictados. A ello se agregaba la pregunta sobre la iniciativa de convocatoria: Chávez como presidente, la inicia-

---

7 Esta última hipótesis la explora Arturo Peraza en su aporte aún no publicado al seminario “Procesos constituyentes, reformas constitucionales y constituciones en la historia de Venezuela II, 1901-1999”, del Doctorado en Ciencias Políticas de la UCV, titulado “Reforma constitucional, año 1992 ¿por qué fracasó?”. Es justicia de mi parte estampar aquí un reconocimiento.

8 Salvo preclaras excepciones que confirman la regla la clase política venezolana no se planteó en serio entre 1989 y 1998, cuando se precipita la victoria de Chávez, ni la reforma general de la Constitución y menos la convocatoria de una constituyente. Su actuación, si vale la justa expresión, se caracterizó por ser “gatopardiana”.

tiva popular y/o el Congreso, que de integración diversa, ahora pedía sumarse a un sentir ya mayoritario en la población.

Chávez resuelve el tema pendiente de la carpintería constituyente, fenómeno inédito en el país, dada la erección de una constituyente originaria y plenipotenciaria, dentro de un orden constitucional legítimo como lo representaba la Constitución vigente de 1961, designando oficiosamente en los primeros días de enero de 1999, como presidente electo y por tanto antes de asumir la primera magistratura nacional el 2 de febrero, una comisión *ad hoc* denominada como Comisión Presidencial Constituyente, con el objetivo de asesorar al primer mandatario en la elaboración del decreto y las bases comiciales de la ANC.<sup>9</sup> El trabajo de la comisión fue arduo e intenso, dado repito, a lo inédito de la experiencia; en ella Chávez participó personalmente, oyendo y calibrando posiciones. Sumariamente los temas discutidos y resueltos fueron:

1. La naturaleza originaria de los poderes de la ANC. Se trató de un punto con amplio consenso, a excepción de la voz disidente de Jorge Olavarría,<sup>10</sup> que implicó posteriormente su airada renuncia a la comisión.
2. La realización de un referéndum consultivo a tenor de lo establecido en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política<sup>11</sup> para que el pueblo se pronunciara sobre la convocatoria de la ANC.
3. La iniciativa constituyente la asumiría directamente el presidente, descartando la colaboración del Congreso y la eventual iniciativa popular.

---

9 Se trató de una comisión plural que hizo un aporte decisivo al diseño de la metodología de la convocatoria constituyente. La integraron: Tulio Álvarez, Oswaldo Álvarez Paz, Ricardo Combellas, Javier Elechiguerra, Hermann Escarrá, Ernesto Mayz Vallenilla, Jorge Olavarría, Alfredo Peña, Manuel Quijada, Tarek William Saab y Ángela Zago.

10 Jorge Olavarría sostenía la conveniencia de transitar sin traumas el paso de la Constitución de 1961 a la nueva Constitución. En su momento también sostuvo la tesis de la “dictadura necesaria” ante la incapacidad del sistema político para preservar el orden.

11 La COPRE propuso a los proyectistas de la ley el referéndum consultivo. Nunca nos imaginamos que gracias a ese recurso se convocaría la ANC.

4. La ANC se integraría por alrededor de 100 miembros, electos por los estados en su mayoría, junto a un número electo en una circunscripción nacional y una representación de los pueblos indígenas, punto sobre el cual Chávez puso particular hincapié.
5. El método electoral sería personalizado, descartándose así la representación proporcional de las minorías.<sup>12</sup>
6. La duración de la ANC no debería exceder los 6 meses.
7. La Constitución aprobada por la ANC sería ratificada por el pueblo mediante referéndum.

Sin embargo, el punto álgido de esos días de inusitada expectativa lo constituyó la interrogante en torno a cómo respondería la Corte Suprema de Justicia, en su carácter de máximo intérprete de la Constitución, al reto de la convocatoria constituyente fuera de los procedimientos pautados en la Constitución vigente de 1961, interrogante resuelta gracias a dos decisiones de la Corte el 19 de enero de 1999, que despejaron definitivamente el camino a la ANC. Los argumentos fundamentales de los fallos judiciales, fuertemente controvertidos por la doctrina constitucional patria y comparada,<sup>13</sup> se pueden sintetizar así:

- El titular de la soberanía, el pueblo, la ejercita a través del sufragio en la designación de los representantes, pero también directamente en los casos en que expresamente no los haya delegado.
- Los mecanismos de reforma pautados en la Constitución limitan los poderes constituidos, como poder constituyente derivado, pero nunca al poder constituyente, dada su naturaleza originaria. Como reza el fallo de la ponencia redactada por el magistrado La Roche: “Es inmanente a su naturaleza de poder soberano, ilimitado y principalmente originario, el no estar regulado por las normas jurídicas que hayan podido derivar de los poderes constituidos, aun cuando éstos ejerzan de manera extraordinaria la función constituyente”.

---

12 Se ha criticado fuertemente la adopción de dicho método. En descargo de la comisión hay que señalar la matriz favorable hacia el mismo que surgía desde dentro de la sociedad civil bajo el argumento de la uninominalidad.

13 La bibliografía jurídica patria es abundante, lo que me exime de presentarla aquí. Entre los autores foráneos cabe citar a Pace (1999) y Lösing (2000).



- “El referéndum previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política es un derecho inherente a la persona humana no enumerado, cuyo ejercicio se fundamenta en el artículo 50 de la Constitución”.<sup>14</sup> En suma, gracias al recurso referendario previsto en la legislación electoral señalada, la Corte despejó el camino a la convocatoria constituyente. En palabras de Argenis Urdaneta (2002: 25), que hago más: “Con esas decisiones, la Corte brindó un piso sólido de legitimidad, de constitucionalidad y de legalidad a la convocatoria de una consulta popular sobre la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente”. El 2 de febrero Chávez asume la presidencia de la República con una pose polémica y un acto trascendental: la pose polémica es el juramento ante la Constitución de 1961 que califica de “moribunda” (según el Diccionario de la Real Academia Española [DRAE]: “Que está muriendo o muy cercano a morir”), y el acto trascendental es la emisión del decreto presidencial mediante el cual se consulta al pueblo la convocatoria constituyente. La primera pregunta, donde se establecen los propósitos transformadores de la ANC, no suscita controversia, sí la segunda, dado su evidente tinte plebiscitario.<sup>15</sup>

Al unísono de la apertura por parte del presidente Chávez de un amplio abanico de consulta con los sectores representativos en lo político, económico y social de la vida nacional, que confluye en la fijación el 10 de marzo de las “Bases comiciales para el referendo consultivo sobre la convocatoria de la ANC”, cuya fecha se determina para el 25 de abril, se da inicio a una andanada de recursos de nulidad del decreto, que determinan decisiones correctoras por parte de la jurisdicción constitucional que no desnaturalizan la razón de ser de la consulta, sino que incorporan al Consejo Nacional Electoral a la decisión referendaria, gracias a la competencia que se le atribuye para examinar y modificar las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional, lo que el máximo organismo electoral realiza parcial y matizadamente.<sup>16</sup>

---

14 El artículo 50 de la Constitución de 1961 consagra una cláusula abierta de derechos y garantías que se repite en el artículo 22 de la Constitución de 1999.

15 Chávez era un convencido de que la contundente victoria de diciembre de 1998 lo autorizaba para fijar unilateralmente las reglas de la constituyente.

16 Cfr. Urdaneta (2002).

En conclusión, los aspectos más relevantes de la convocatoria constituyente, normados en las Bases Comiciales son los siguientes:

- El propósito de la ANC: Como lo recoge la primera pregunta del referéndum: “transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa”. En pocas palabras, una ANC transformadora con la meta trazada de adelantar un proceso profundo de cambio político, jurídico y social.
- Su integración: De conformación unicameral, integrada por 131 miembros principales (sin suplentes), elegidos de forma personalizada del siguiente modo:
  - a) 104 constituyentes en 24 circunscripciones regionales, coincidentes con los estados y el Distrito Federal, manteniendo el criterio del 1% de la población total del país. En este supuesto el elector dispone de tantos votos como constituyentes se eligen en la correspondiente circunscripción.
  - b) 24 constituyentes en una circunscripción nacional, para lo cual el elector dispone de 10 votos.
  - c) 3 constituyentes representantes de las comunidades indígenas, atendiendo a la pluralidad de culturas existentes en las distintas regiones del país.
- Validez de la convocatoria refrendaría a la ANC: Independientemente del número de sufragantes, se estableció la aprobación de la convocatoria siempre que el número de votos afirmativos fuese superior al de los votos negativos.
- Régimen de postulaciones: Abierto, rompiendo por lo menos formalmente con la mediatización político-partidista prevaleciente. Postularon la sociedad civil, los partidos y la propia iniciativa de los candidatos.
- Duración de la ANC: 180 días a partir de su instalación.
- Requisitos de elegibilidad e inelegibilidad de los constituyentes: La condición de venezolano por nacimiento y mayor de 21 años para optar a ser miembro de la ANC. Las altas magistraturas del Estado, militares activos y representantes electos en funciones no

pueden optar a la asamblea salvo que renuncien al cargo. Los constituyentes gozan de inmunidad y su dedicación es exclusiva.

- Referéndum constitucional: Se fija el referéndum de aprobación de la nueva Constitución dentro de los 30 días continuos a su sanción por la ANC. No se establece un quórum de concurrencia de los electores a la jornada refrendaría, bastando para su aprobación definitiva que el número de votos afirmativos sea superior al número de votos negativos.
- Límites de la ANC: Con el fin de conjurar las tentaciones del poder se proclaman como límites infranqueables de la ANC, los valores y principios de nuestra historia republicana (un concepto vago e indeterminado), el cumplimiento de los tratados y compromisos internacionales, así como el carácter progresivo de los derechos humanos (que supone poner a la ANC bajo el paraguas protector del sistema internacional de salvaguardia de los derechos humanos), y la garantía de la razón de ser y metodología democráticas en sus acciones y decisiones. Sobre este particular la Corte Suprema de Justicia, para evitar interpretaciones conducentes a una definición originaria y por ende plenipotenciaria de la ANC, ordenó la reformulación de la base comicial octava que resaltaba el poder originario de la ANC. Sin embargo, el punto no quedaría totalmente resuelto dada la posición unánime de Chávez y sus partidarios a favor de una constituyente originaria que haría valer sus poderes una vez instalada, en representación del poder constituyente del pueblo.

El referéndum efectuado el 25 de abril mostró una clara mayoría de electores a favor de la convocatoria constituyente, aunque los niveles de abstención se mantuvieron elevados,<sup>17</sup> lo que revelaba la reiteración de la apatía política de un buen número de venezolanos. Lo cierto es que la campaña refrendaría no fue ni mucho menos polarizada y la promoción del sí no resultó particularmente entusiasta. Diferente resultaron las elecciones constituyentes realizadas el 25 de julio. Ciertamente que los niveles de abstención se mantuvieron altos,<sup>18</sup> resultando reve-

---

17 El sí obtuvo en la primera pregunta el 87,88% de los votos y el 81,86% en la segunda pregunta. La abstención se elevó al 62,22% de los electores.

18 El 53,77% de los electores.

lador (lo que repetía el fenómeno constituyente de 1946) los resultados: una mayoría hegemónica y apabullante de los candidatos del proyecto liderado por Chávez, unidos en una coalición electoral denominada Polo Patriótico (integrada entre otros por el Movimiento V República [MVR], el Movimiento al Socialismo [MAS], el PPT [Patria para Todos] y el Partido Comunista de Venezuela), y respaldada por una estrategia electoral coherente y agresiva, que desvirtuó la personalización del sufragio gracias a la conformación del *kino*,<sup>19</sup> fórmula de llave cerrada identificada por el símbolo de la gorra roja que facilitaba al elector la selección de los candidatos propuestos por la coalición.

Al contrario, la oposición política se presentó desarticulada: los partidos tradicionales, Acción Democrática y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), no se recuperaban del trauma de la derrota y los desaciertos electorales de 1998. Se les identificaba con los males del país, las “cúpulas podridas”, como las bautizó Chávez, causantes de las frustraciones y desesperanzas de la inmensa mayoría de los venezolanos. Incluso los socialcristianos copeyanos habían llegado al extremo de decidir “suicidarse en primavera”, al renunciar su dirección nacional en pleno para “expiar sus culpas” y someterse a una constituyente partidaria; por otra parte, el amplio universo de los candidatos de la sociedad civil compitió sin unión ni espíritu de colaboración para sumar voluntades, todo lo cual facilitó el abrumador triunfo de la alianza chavista, que con alrededor del 60% de votos obtuvo una sobre representación de alrededor del 94% de las plazas en disputa.

En efecto, los 131 miembros de la ANC se distribuyeron así: 121 de los 128 constituyentes electos representaron el Polo Patriótico. Este presentó 20 candidatos en la circunscripción nacional, todos fueron electos. Las cuatro plazas restantes fueron ocupadas por 2 candidatos independientes (Allan Brewer-Carías y Jorge Olavarría), un representante identificado con Acción Democrática (Claudio Fermín) y el cuarto identificado con Proyecto Venezuela (Alberto Franceschi). Los tres restantes constituyentes no electos dentro del *kino* chavista fueron: Antonio Di Giampaolo, independiente por el estado Aragua,

---

19 Para los lectores extranjeros de este trabajo aclaro que el *kino* es un popular juego de lotería parecido al *lotto* alemán.

que se benefició de un conflicto interno en la coalición del Polo Patriótico en dicho estado; Antonia Muñoz, reconocida partidaria de Chávez (luego sería elegida gobernadora del estado Portuguesa apoyada por el MVR), excluida del *kino* por conflictos internos en el seno del movimiento chavista; y Virgilio Ávila Vivas, dirigente de Acción Democrática, en representación del estado Nueva Esparta. Por último, los tres representantes de las comunidades indígenas estaban plenamente identificados con el presidente, a quien reconocían como defensor y promotor de sus preteridas demandas de autonomía al Estado nacional.

### **3. La Asamblea Nacional Constituyente**

La ANC se instaló solemnemente en el Aula Magna de la Universidad Central de Venezuela el 3 de agosto de 1999 y finalizó su trabajo el 30 de enero del 2000. En total se reunió en 63 sesiones, en el hemisiciclo de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, el histórico Capitolio Nacional, en Caracas, con las excepciones de la sesión inaugural señalada y la de clausura que tuvo lugar en Ciudad Bolívar, la antigua Angostura, como homenaje a la Constitución de 1819, que como es sabido se promulgó allí bajo la impronta del Libertador Simón Bolívar. Las actividades de la ANC pueden dividirse en dos: los actos y decretos que en uso de sus autoproclamados poderes originarios implicaron una interferencia efectiva en el funcionamiento de los poderes establecidos, y el proceso de elaboración propiamente dicho de la nueva Constitución. Para su mejor comprensión los analizaré por separado.

#### *3.1 La ANC y los poderes constituidos*

Una vez instalada la ANC procede a elaborar su Estatuto de Funcionamiento donde claramente define sus poderes originarios, en virtud de lo cual puede limitar o decidir la cesación de las actividades de los órganos que conforman el poder público, en otras palabras, todas las instituciones legitimadas por la Constitución de 1961, desde el presidente de la República, pasando por el Congreso y la rama judicial hasta los alcaldes de las regiones más recónditas de la geografía nacional. Explícitamente el Estatuto resalta la subordinación de los poderes constituidos a los dictados de la ANC, como “depositaria de la

voluntad popular y expresión de su soberanía”, es decir como representante del poder constituyente del pueblo, y decreta el mantenimiento de la vigencia de la Constitución de 1961, a partir de cuya decisión pasó a ser efectivamente una Constitución “moribunda” en la medida en que mantendría su vigencia en todo aquello que no colidiera o contradijera las decisiones de la ANC. En resumen, la Constitución de 1961 fue sometida a una *capitis diminutio*, sólo explicable por la conveniencia de impedir la inseguridad jurídica y el vacío normativo en el país.

En consecuencia, la ANC decretó como uno de sus primeros actos, en virtud de consideraciones de emergencia nacional, la reorganización de todos los órganos del poder público, que la autorizaban para tomar las medidas de intervención, modificación o suspensión que libremente decidiera.

Dentro de los decretos, verdaderos actos constituyentes que la ANC no sometió a ningún control externo, hubo desde nombramientos y destituciones de algunos funcionarios, ratificación de otros (el presidente Chávez fue ratificado formal y solemnemente en el cargo, juramentándose de nuevo ante la ANC), suspensión de comicios locales así como autorizaciones crediticias al Gobierno, hasta la aprobación del presupuesto nacional e incluso la declaratoria de un estado de excepción ante la catástrofe natural que se ensañó contra los habitantes de estado Vargas.

De manera especial cabe destacar dos intervenciones de la ANC en los poderes constituidos, relevantes por sus consecuencias: en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial. Es de recalcar que el Poder Ejecutivo quedó incólume, a lo más se ratificaron decisiones del presidente, y a los funcionarios electos al nivel regional y local (gobernadores y alcaldes) les fue respetada su investidura, pese a la presión interventora de algunos constituyentes. En pocas palabras, la ANC no hizo *tabula rasa*, como cabría a primera vista pensarse, con la organización del Estado, cuya conducción no sufrió mayores embates, no sólo por el tradicional ejecutivismo de nuestro sistema presidencialista, sino porque efectivamente la ANC hizo un uso ponderado de sus poderes plenipotenciarios.

La cohabitación ANC-Congreso de la República es reveladora de que no se produjo ni mucho menos en Venezuela un gobierno de asamblea. Por supuesto que fue una relación hegemónica donde si

bien no se disolvió el parlamento, sí fue efectivamente disminuido en sus funciones. En efecto, a través de un “decreto de regulación de las funciones del poder legislativo”, la ANC restringió expresamente sus funciones legislativas, se redujeron drásticamente sus comisiones y se suspendieron las sesiones del plenario. Es más, la ANC decidió ejercer directamente un rol de tutelaje del Congreso, gracias a la creación de una comisión legislativa designada de su propio seno, así como por intermedio de una comisión de investigación sobre sus actividades administrativas. En la realidad el Congreso se desnaturalizó al perder su rol deliberante, sumido en un proceso de muerte si bien no súbita sí progresiva, cuyo decreto de defunción en definitiva lo que hizo fue formalizar su total desdibujamiento. Ello se manifestó además de forma simbólica y gráfica. Aprovechando el receso parlamentario de agosto, la ANC ocupó sus instalaciones, dejando arrinconadas en algunas dependencias, bajo el eufemismo de compartir espacios, sus alicaídas funciones. Hubo en los hechos un conato de rebelión parlamentaria que se manifestó en disturbios en los alrededores del Capitolio, sin mayores consecuencias en sus reales efectos, pues el clima de opinión predominante en el país lo identificaba como expresión de una clase política desprestigiada que se negaba a desprenderse de sus cuestionados privilegios.

El diferendo poder constituyente-poderes constituidos se trasladó a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), donde se dio la última batalla por limitar las decisiones de la ANC. El comentario viene al caso dada la impugnación de los decretos regulativos de las funciones del Congreso, que devino en la incuestionable entronización de la ANC como poder originario supraconstitucional. El máximo tribunal había permanecido y de hecho permaneció intocado hasta la aprobación de la nueva Constitución. En la práctica aceptó convivir con la ANC, luego de la trascendental decisión que abrió las puertas de su convocatoria, bajo el acuerdo tácito de que se respetaran sus funciones jurisdiccionales, siempre que no afectaran el funcionamiento de la ANC, y a su vez aceptara la decisión de la asamblea de iniciar el proceso de reorganización del Poder Judicial gracias a la creación de una comisión de emergencia judicial.<sup>20</sup> Sin embargo, la impugnación de los decretos

---

20 El tema del destino de la CSJ fue objeto de una tensa polémica en el seno de la ANC. Mientras un grupo de constituyentes solicitaba medidas radicales que pa-

aludidos puso a prueba el celo jurisdiccional del tribunal. La presidenta del alto tribunal, la magistrada Cecilia Sosa, que había cumplido un relevante papel como facilitadora del proceso constituyente, optó antes por renunciar dado lo que consideraba como complacencia de la mayoría de los magistrados ante la intervención judicial por parte de la ANC. La decisión, que acogía el novedoso concepto de supraconstitucionalidad no fue unánime, pues contó con 6 votos salvados, concluía con un aserto incontrovertible a favor de la ANC:

el recurso de nulidad es improcedente, pues el fundamento del acto impugnado no puede ser la Constitución vigente, desde que la soberanía popular se convierte, a través de la Asamblea Nacional Constituyente, en supremacía de la Constitución, por razón del carácter representativo del Poder Constituyente, es decir, como mecanismo jurídico de producción originaria del nuevo régimen constitucional de la República.<sup>21</sup>

En palabras de Sosa, la Corte prefirió “suicidarse” antes de ser “asesinada”. En la realidad, la Corte se había rendido ante el principio del poder constituyente originario y actuó en consecuencia.

### *3.2 El proceso de la elaboración de la Constitución de 1999*

Si bien es cierto que al iniciar la ANC sus labores no existía un proyecto oficial de Constitución, si existían ideas bastante claras de lo que se quería reformar: cuáles instituciones debían suprimirse o permanecer en lo fundamental, cuáles rediseñar y cuáles crear. La Comisión Bicameral que presidió Caldera recogía un conjunto de propuestas discutidas a lo largo del decenio 1989-1999, que constituía un rico acervo con el cual contar; igualmente el presidente Chávez, con la colaboración de una comisión oficiosa que denominó Comisión Presidencial Constituyente, presentó a la ANC un anteproyecto de Constitución bajo el título “Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. Los partidos Acción Democrática y Proyecto Venezuela hicieron llegar a la asamblea sus propuestas constitucionales al igual que Convergencia y la Asociación Civil Primero Justicia, que posteriormente se constituiría como partido político. El Polo Patriótico, a través de su comisión constitucional presidida por el constituyente Guillermo García Ponce, hizo llegar a la asamblea su

---

saban por su disolución, la mayoría acogió la vía de la negociación con los altos magistrados.

21 Cfr. Tribunal Supremo de Justicia (2000).



anteproyecto de Constitución, a lo que hay que agregar la propuesta de los constituyentes Combellas y Tablante, quienes con la colaboración del jurista Román Duque Corredor, presentaron las “Bases para la Constitución Ciudadana” a la ANC.

A ello se suma el concurso de diversas organizaciones (ambientalistas, de derechos humanos, las universidades, el mundo de la cultura y el deporte, las mujeres, el clero católico, los indígenas, la institución militar, los trabajadores, los empresarios, las iglesias evangélicas, los gobernadores de los estados, los alcaldes), entre otras organizaciones públicas y de la sociedad civil, que aportaron a la asamblea sus demandas constitucionales.

En suma, la ANC a través de sus comisiones, que operaban puertas abiertas, recogió demandas variopintas de personas y grupos que tuviesen a bien acercarse a sus sitios de reunión. En efecto, la ANC distribuyó su trabajo en 20 comisiones identificadas por los grandes temas constitucionales,<sup>22</sup> cuyos productos debían ser procesados y sistematizados por la primera comisión, la Comisión Constitucional, cuya tarea culminante era entregar el proyecto ensamblado a la plenaria para su definitiva consideración y aprobación luego de las deliberaciones de rigor.

Pueden claramente deslindarse dos etapas en el debate constituyente: la primera, amplia y participativa, tanto en el plenario como en las comisiones, donde los constituyentes, unos más que otros, expusieron con largueza sus puntos de vista sobre la emergencia y consiguiente reorganización de los poderes constituidos, así como sobre la primera discusión del anteproyecto de Constitución, elaborado éste bajo un procedimiento de sistematización por la Comisión Constitucional. Esta etapa se prolongó desde principios de agosto hasta mediados de noviembre de 1999; la segunda etapa se corresponde con la segunda discusión del anteproyecto de Constitución, y se prolonga desde el 12 de noviembre cuando se aprueba la reglamentación a regir para el debate, hasta el 19 del mismo mes (el increíble lapso de una semana), fecha en que concluye la segunda discusión y se firma en acto solemne el proyecto definitivo de Constitución por parte de los

---

22 Cada comisión trabajó con mucha independencia, con su propio grupo de asesores. La falta de mayor fluidez e intensidad en sus relaciones entre sí y con la comisión constitucional dificultó en grado sumo la labor de articulación y contribuyó a la precipitación del producto final y la amplia extensión del texto definitivo.

miembros de la ANC. Se trató de una decisión draconiana de la directiva de la ANC que impidió un mayor debate, y algo sumamente grave, la negación al país de la oportunidad de conocer el proyecto en su totalidad y proponerle últimas modificaciones. Se actuó con arrogancia, *manu militari*, por parte de la directiva (Luis Miquilena, Isaías Rodríguez y Aristóbulo Istúriz), quienes bajo el argumento de la premura, *nolens volens* decidieron que el proyecto debía someterse a referéndum popular el 15 de diciembre, ejerciendo así una verdadera dictadura, no prescrita en el Estatuto, sobre el resto de los constituyentes. En definitiva, la ANC se tuvo miedo a sí misma, apropiándose su cúpula de sus decisiones más relevantes. La premura y la improvisación que guiaron sus últimos actos, no dejaron de producir a la larga consecuencias indeseables: confusión sobre cual texto de Constitución se había efectivamente aprobado, debate sobre inclusión o exclusión de normas que no constan discutidas en el diario de debates e imperdonables errores gramaticales, de sintaxis y estilo, cuyas consecuencias todavía hoy padece, para desprestigio del texto fundamental de la República, el ciudadano común, la academia universitaria y el intérprete de la Constitución.<sup>23</sup>

Pudiese parecer a primera vista, dada la composición hegemónica de la asamblea que el debate fue insulso y monótono. Todo lo contrario, sobre todo en la primera etapa señalada, aunque mucho menos en la segunda, dado el apresuramiento y la ausencia de deliberación que impuso la directiva. Los constituyentes, unos más unos menos, expresaron con libertad sus opiniones, determinando algunas veces la fuerza argumental de las ideas cambios de orientación en la decisiones. Cierro que con el paso del furor de las primeras semanas de deliberación, la fuerza mayoritaria o núcleo duro de la ANC, la fracción del MVR cohesionó sus miembros e impuso su disciplina, pero ello no fue a costa de la florida dialéctica que imperó hasta que el “alicate”<sup>24</sup> de la directiva, bajo la mirada escrutadora del constituyente Ernesto Alvarenga y la inefable proposición de cerrar el debate por parte del consti-

---

23 La bibliografía patria resiente la carencia de un estudio sistemático y descarnado que recoja los intrínquilos del proceso de elaboración de la Constitución de 1999.

24 Término del argot parlamentario venezolano que alude a la cancelación abrupta de un debate bajo el argumento de que el tema está suficientemente discutido. El abuso del “alicate” por parte de la directiva de la ANC fue a todas luces excesivo, en detrimento de la naturaleza deliberante del proceso constituyente.

tuyente Néstor León Heredia, cancelaba toda posibilidad de hacer brillar la dialéctica discursiva.

Aunque la efectiva oposición en la ANC estuviese integrada por escasamente seis representantes (Claudio Fermín, Allan Brewer-Carías, Alberto Franceschi, Jorge Olavarría, Antonio Di Giampaolo y Virgilio Ávila Vivas), su aporte a la asamblea fue sobresaliente en propuestas e iniciativas, lo cual contribuyó a animar el debate y mejorar la redacción del proyecto de Constitución. Lamentablemente sólo dos de ellos suscribieron la nueva Constitución (Brewer y Di Giampaolo), aunque los otros cuatro adujeron fundamentadas razones para no hacerlo.

Uno de los puntos más controvertidos del proceso constituyente lo fue la impronta de Chávez sobre el debate y la Constitución definitivamente aprobada. Una alegre conseja aduce que Chávez prácticamente dictó la Constitución a sus seguidores, que cual amanuenses se contentaron con transcribir su dictado. Nada más alejado de la verdad. Baste comparar el proyecto de Constitución que el presidente presentó a consideración de la ANC con el definitivamente aprobado para refutarlo. Es el mayor mentís a tan insidiosa conseja. No obstante, de allí a inferir que Chávez se mantuvo olímpicamente alejado de sus deliberaciones se interpone un espacioso trecho. La verdad sea dicha: Chávez estuvo pendiente de todas y cada una de las decisiones de la ANC, incluso cuando realizaba sus largas giras presidenciales fuera del país. En los momentos de decisiones álgidas la comunicación era fluida y permanente. Todos los constituyentes recordamos el famoso teléfono celular de Antonio Rodríguez, uno de los asambleístas de mayor confianza de Chávez, que fungía de correa de transmisión directa e inmediata con Luis Miquilena, este último en su condición de presidente de la ANC.

¿Cuáles eran en definitiva los temas constitucionales más caros al presidente? No es difícil adivinarlo: el cambio de nombre de la República; para Chávez resultaba una obsesión que la Constitución se denominara bolivariana;<sup>25</sup> igualmente resultaba crucial para él la reelección presidencial, propuesta sobre la que contó con mayores adheren-

---

25 Justo es reconocerlo, Chávez a lo largo de su vida política ha sido coherente con este punto: la Constitución debería estar imbuida del ideario bolivariano, tanto como su movimiento y la república que reclamaba su refundación.

tes de lo que se hubiera imaginado; aumentar el período presidencial a 6 años también era una propuesta no negociable, como la confusa adjetivación “protagónica” de su concepto de democracia; la instauración del Poder Moral y el Poder Electoral como ramas del poder público independientes de la tradicional trilogía de poderes, siguiendo por lo menos en lo formal el modelo bolivariano; la autonomización creciente de la Fuerza Armada Nacional de la tradicional subordinación y tutelaje civil (aspecto que lo apartaba del ideario constitucional de Bolívar); así como una mayor concentración del Poder Ejecutivo en desmedro de las otras ramas del poder público,<sup>26</sup> y con especial énfasis en restringir la independencia y autonomía regional y local, que a duras penas comenzaba su andadura a partir de la elección directa de gobernadores y alcaldes el año 1989.

A todas éstas, ¿cuáles fueron los temas más debatidos (no necesariamente los más relevantes) por la constituyente? Intentaré una respuesta sencilla pero contundente:

- El cambio de nombre de la República, de ahora en adelante República Bolivariana de Venezuela, no fue un tema de unión sino por el contrario de división entre los asambleístas. La verdad sea dicha, sólo una minoría estaba convencida de sus bondades y así se expresó en la primera discusión del proyecto, donde la propuesta fue abrumadoramente derrotada. No obstante, la contundente posición de Chávez a favor de la propuesta inclinó la balanza en la segunda discusión, al lograr torcer el voto de la mayoría de los constituyentes, algunos de los cuales tuvieron que tragarse sus palabras por medio de las cuales habían argumentado pocos días antes su rechazo, ante el dictado imperativo de la voz de mando oficial que los conminó a bajar la cerviz y cambiar sumisamente de opinión.
- La eliminación de la segunda cámara del Congreso, el Senado, suscitó un animado debate, libre y abierto al contrario del anterior, donde la mayoría de los constituyentes hizo valer, con variable ca-

---

26 Aunque en este punto es Chávez coherente con la tradición presidencialista venezolana que se remonta a Bolívar. Recordemos sus frases del Discurso de Angostura en 1819: “Nada es tan peligroso respecto al pueblo como la debilidad del Ejecutivo... En las Repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte porque todo conspira contra él”; y del Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia en 1826: “El Presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución, como el Sol que, firme en su centro, da vida al Universo (Bolívar 1948: 165 y 324).

lidad discursiva su personal opinión. Triunfó la tesis unicameralista, pese a la pobreza argumental aducida por sus más apasionados defensores,<sup>27</sup> que no entendieron la relevancia de la segunda cámara para la edificación de un auténtico Estado federal, como lo estipulaba como principio fundamental la nueva Constitución.

- Un tema de encendido debate lo constituyó la definición de los alcances y límites de los derechos de los pueblos indígenas, que por cierto terminó siendo un punto de avance en el constitucionalismo venezolano, al ponerse a la altura de los tiempos en una situación inveteradamente relegada de nuestro ser nacional. La ANC se dividió en dos: los “nacionalistas” que jerarquizaban el principio de la soberanía nacional por sobre una interpretación extensiva del principio de autodeterminación de los pueblos y sus peligros para la integridad territorial de la República; y los “indigenistas” que privilegiaban el fortalecimiento de las culturas y los pueblos indígenas por sobre una interpretación excesivamente estadista de los principios de la seguridad y defensa de la nación. Las diferencias en buena medida fueron zanjadas con la definitiva redacción del actual artículo 126 de la Constitución.
- La doble vuelta o balotaje, en particular el referido a la elección del presidente de la República, tuvo un destino curioso en el seno de la ANC. El balotaje aparecía como uno de los ejes fundamentales de la campaña presidencial de Chávez, que echaba en cara a la ingobernabilidad las mayorías precarias con las que habían sido electos presidentes en Venezuela, de modo particular tanto el primero como el segundo mandato de Caldera. Una vez iniciado el debate Miquilena hizo una fervorosa defensa de la nueva institución que sorpresivamente fue totalmente abandonada sin ninguna explicación a la hora de la definitiva decisión.<sup>28</sup>
- Asimismo el MVR había hecho un punto de honor de la campaña: refrendaría la eliminación de las asambleas legislativas de los es-

27 *Cfr.* con el diario de debates de la ANC (1999-2000), sesión de fecha 03.11.1999.

28 El sorpresivo cambio de 180 grados estuvo en el “síndrome Tabare”. Tabare Vázquez, candidato de la izquierda en las elecciones presidenciales de Uruguay que tuvieron lugar en esos días, ganó la primera vuelta y perdió la segunda ante el candidato Batlle, fruto del apoyo a este último de los dos grandes partidos tradicionales de dicho país. Tal situación impactó fuertemente a la mayoría de los constituyentes en su decisión de abandonar el balotaje.

tados, tildadas de centros clientelares proclives a componendas y corruptelas de toda laya. A la hora de la verdad, luego de un florido debate, el proclamado cambio fue puramente nominal y hasta “gatopardiano”, pues sencillamente confluyó en que las desaparecidas asambleas legislativas pasaron ahora a llamarse consejos legislativos de los estados.

- Una hora triste de los partidarios del federalismo lo constituyó el vaciamiento de competencias tributarias de los estados, una reiterada demanda de las regiones por alcanzar mayor independencia fiscal frente al excesivo poder centralizado del Estado. Los federalistas constituyentes habían logrado aprobar en la primera discusión del proyecto de Constitución una norma del siguiente tenor: constituye competencia exclusiva de los estados “la creación, organización, control y administración de impuestos generales a las ventas al detalle, así como la organización, control y administración del impuesto al papel sellado, timbres y estampillas, impuestos específicos al consumo de gasolina y otros derivados de hidrocarburos y de los impuestos referentes a sucesiones, donaciones y ramos conexos”. En la segunda discusión fue suprimido el artículo, gracias a la intermediación impositiva del presidente Chávez.
- Punto relevante del debate constituyente consistió en la decisión sobre la consagración constitucional del principio de la nacionalización petrolera, temática sobre la que contrapuntearon dos posiciones: los “nacionalistas”, partidarios del control soberano de la industria petrolera, jerarquizada en la nueva Constitución, y los “aperturistas”, que consideraban que el tema debía manejarse pragmáticamente, y por ende no tenía por qué rigidificarse en el texto fundamental. Terminó predominando una tesis de consenso (artículo 303 de la Constitución), en virtud de lo cual el Estado se reserva la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A. y a su vez se autoriza la participación del sector privado en el manejo de las filiales y de otras formas de asociación empresarial.
- La disolución de la Asamblea Nacional por parte del presidente de la República en el supuesto señalado por la *Lex Superior* (artículo 240 de la Constitución), fue un tema de amplio debate, aunque al fin se entendió que no se trataba de una institución cesarista de peligrosas consecuencias, sino de un recurso del primer mandata-

rio para preservar la gobernabilidad ante un eventual bloqueo de su gestión por parte de una mayoría hostil de la Asamblea Nacional.

- La eventualidad de la eliminación de la inmunidad penal de los diputados a la Asamblea Nacional suscitó controversia en la ANC, tanto que dicha tesis triunfó en la primera discusión del proyecto, para ser definitivamente subsanada en la segunda discusión, en términos semejantes a los contemplados por la Constitución de 1961, con la diferencia que ahora su detención y enjuiciamiento conforma una atribución privativa del Tribunal Supremo de Justicia.
- Por último, *last but not least*, resulta inevitable referirnos aquí a la regulación de la Fuerza Armada Nacional inserta en el texto fundamental de la República, principalmente por el debate suscitado en torno al voto militar, la controvertida supresión de su naturaleza no deliberante, así como la eliminación de la disposición contenida en la Constitución derogada, mediante la cual se exigía la autorización del Senado para el ascenso de oficiales de la FAN, desde coronel o capitán de navío, inclusive.

Por supuesto que otros aspectos de la revisión constitucional no dejaron de suscitar controversia, pero a mi modesto entender los arriba señalados ocuparon especial y apasionada atención por parte de la mayoría de los asambleístas.

#### **4. La Constitución de 1999**

No constituye el objeto del presente estudio el análisis de las instituciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (sobre el particular me remito a Combellas 2000), sino el de destacar sus rasgos más sobresalientes en el contexto de la historia constitucional republicana.

Lo primero que destaca es su extensión, 350 artículos, un número bastante superior al de la Constitución derogada de 1961, contentiva de 252 artículos. Podemos hablar entonces de una Constitución que responde a la corriente predominante en el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo, de textos extensos e inevitablemente detallistas. Nuestra característica de ser frondosos y soñadores en el dibujo

de la patria que queremos construir, encuentra renovada plasmación en la Constitución de 1999. El Preámbulo recoge ese acento sublime (no es casualidad que su principal redactor fuese un reconocido poeta venezolano, el constituyente Gustavo Pereira) en sus frases constitutivas donde, nada más y nada menos, se pretende como fin supremo la refundación de la República. Sin lugar a dudas el mito de la fundación, en este caso recrear la institucionalidad de la nación, cubre cual manto legitimador la obra constituyente de 1999.

Al unísono, y aunque a primera vista pudiese parecer paradójico, se trata de una Constitución principista. No se contenta nuestra *Lex Superior* con incorporar en su título primero los principios fundamentales que le ofrecen a su normativa guía y sustentación, sino que a lo largo y ancho de su articulado no sólo se reiteran sino que se suman prolijamente nuevos principios y valores. Ciertamente que la consagración de principios en la Constitución cumple una función integradora del derecho, que de otra manera se tornaría imposible, dada la inflación normativa característica de nuestro tiempo, pero lo que resulta insólito (y el texto del 99 es proclive a ello) es que tengamos que lidiar también con una inflación de principios, lo que a todas luces torna más compleja la interpretación constitucional.

Una característica descollante de la Constitución de 1999 está en dos rasgos que se fortalecen mutuamente. Por un lado sus novedades institucionales (a título ilustrativo, cinco ramas del Poder Público a diferencia de las tres tradicionales y un modelo de democracia que pretende aparte del patrón predominante, su acendrado republicanismo) y por el otro su ambición. Gracias a su letra intenta cambiar radicalmente a los venezolanos, y sus instituciones, pues ahora su cultura política será distinta y gozará de toda clase de derechos, por añadidura de aplicación inmediata.<sup>29</sup> Es como si ella concentrara en su articulado los anhelos más preciados, siempre postergados por los avatares del destino, del pueblo inveteradamente relegado.

Resultaría injusto no resaltar la importancia democrática que acompaña al texto del 99 desde sus orígenes hasta su concreción.

---

29 Un ejemplo paradigmático se encuentra en el artículo 86 que consagra el derecho a la seguridad social e impone al Estado un conjunto de obligaciones para garantizarlo. Luego de una larga espera se aprobó el 30 de diciembre de 2002 la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, sin que todavía tenga ninguna aplicación, siendo considerada por los expertos como una ley inviable.



Nunca antes en la historia republicana una constituyente había sido directamente convocada por el pueblo y menos refrendada gracias a la participación popular.<sup>30</sup> La Constitución de 1999 es sin duda una Constitución genuinamente democrática, gracias a la cual los ciudadanos mediante el referéndum deciden su destino colectivo como nación. La Constitución ha encarnado como símbolo en las actitudes y comportamiento de la gente. A diferencia de la elemental ignorancia y frialdad de la percepción popular respecto a la Constitución de 1961,<sup>31</sup> la Constitución de 1999, el “librito azul”, lo carga la gente en sus bolsillos y manosea sus páginas para avalar un argumento, sea en el hogar, en la escuela, en el sitio de trabajo o en la calle. Es en este sentido una Constitución ciudadana. Un hecho curioso es digno de citar aquí: los autores del golpe de Estado del 12 de abril de 2002, consumado jurídicamente gracias a un ominoso decreto de cortísima vigencia, pese a romper flagrantemente con el orden constitucional, no se atrevieron a derogar la Constitución de 1999, que conservó formalmente su vigencia.

La naturaleza democrática de la Constitución<sup>32</sup> no invalida dos necesarias consideraciones: en primer lugar nuestra *Lex Superior* no fue producto del consenso sino de una imposición mayoritaria. El acuerdo de la representación de la pluralidad política y social de la nación estuvo ausente de su proceso de creación. La Constitución fue obra de una mayoría sin duda relevante pero circunstancial coaligada en torno al presidente de la República, su indisputado mentor. La historia constitucional patria nos enseña que las Constituciones consensuales (1830 y 1961) son las de mayor durabilidad, al asumir ellas un relevante rol integrador y no divisionista en el seno de la comunidad política. La prueba de fuego del texto de 1999 comenzará entonces en el mismo momento en que Chávez abandone el poder. La segunda considera-

---

30 El referéndum se realizó el 15 de diciembre del 1999. El sí obtuvo el 71,78% de los votos. La abstención representó el 55,63% de los electores, una cifra alta para una decisión tan trascendental.

31 Todavía en los años 90 la mayoría de la población simplemente no conocía y por tanto menos había leído la Constitución de 1961.

32 Este punto sin embargo es discutido, pues se sostiene por algunos la tensa convivencia en la Constitución de instituciones genuinamente democráticas con instituciones vedadas al control constitucional, como sería el caso de la Fuerza Armada Nacional bajo la égida de un presidencialismo arrollador (*cfr.* Escovar Salom 2000).

ción enlaza inextricablemente con la primera: su naturaleza democrática arrastra un fuerte contenido plebiscitario. Como candidato y como presidente, Chávez ha identificado en demasía la Constitución con su liderazgo personalista y carismático, con su régimen y con su cotidiana gestión. Otra dura prueba de la Carta Magna lo será en el inmediato futuro el deslastrarse del sello personalista que la acompaña desde su gestación.

La Constitución de 1999 es una Constitución bolivariana, tanto por su denominación como por la jerarquización en su artículo primero de “la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador”, amén de que el actual régimen ha valorizado como nunca antes el culto a Bolívar y todo lo que proyecte la hagiografía, la simbología y el mito bolivariano. Ello ha teñido de un particular color al texto fundamental, pues como texto normativo las circunstancias históricas la alejan inevitablemente de los proyectos constitucionales del Libertador, que si fueron en buena parte incomprensidos y discutidos en su época, en nuestros tiempos la labor hermenéutica es a todas luces intrincada y difícil. Ese particular color a mi entender se encuentra en la tradición republicana, que fundamentalmente a través de la doctrina bolivariana permea el texto de 1999.<sup>33</sup>

## 5. A manera de conclusión

Un pensamiento de Benjamin Constant (1991) para mí siempre estimulante de citar, guía las reflexiones finales de este trabajo. Dice así: “Para conocer si una constitución es una buena constitución es necesario ponerla en práctica, sólo la experiencia nos mostrará sus debilidades”. Lamentablemente la corta experiencia de la Constitución de 1999 muestra dolorosas debilidades. Analicemos las más polémicas:

El apresuramiento de su aprobación y las improvisaciones abusivas de la directiva de la ANC contribuyeron a erosionar la dignidad de la Constitución, gracias al diferendo en torno a cuál había sido el texto definitivamente aprobado, pues contábamos al menos con cuatro versiones: la carta firmada solemnemente por los constituyentes el 19 de noviembre de 1999; la versión profusamente editada para que los ciudadanos conocieran el proyecto de Constitución que refrendarían el

---

33 Cfr. Combellas (2003).

15 de diciembre; la Constitución publicada en la Gaceta Oficial de la República el 30 de diciembre; y por último el texto publicado con la correspondiente Exposición de Motivos (por cierto que yo recuerde nunca la conocimos ni menos la discutimos ni aprobamos los constituyentes antes del 15 de diciembre), el 24 de marzo de 2000, en virtud de que se había incurrido en “errores de gramática, sintaxis y estilo” en la versión publicada el 30 de diciembre.

La polémica se desató motivado a que no se subsanaron únicamente errores formales, sino que se tocó y modificó el fondo de algunos artículos constitucionales. Tuvieron que pasar 16 meses para que el TSJ decidiera que el texto auténtico era el publicado originalmente el 30 de diciembre de 1999.

No obstante, la consecuencia más dañina no fue la anterior, a fin de cuentas corregible, sino el denominado régimen transitorio, infausta decisión de la ANC de incalculables efectos negativos sobre el futuro institucional de la República, por lo menos a corto y mediano plazo. En efecto, el 22 de diciembre de 1999, es decir siete días después de refrendada popularmente la Constitución, la ANC sancionó el “Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público”, en virtud de lo cual se disolvieron y reconstituyeron todas las ramas del Poder Público, a nivel local, estatal y nacional (salvo la rama ejecutiva, las gobernaciones de los estados y las alcaldías, con la notable excepción en este último supuesto, dada la comisión de presuntos hechos irregulares, del alcalde del municipio Maneiro del estado Nueva Esparta).

El susodicho régimen transitorio no fue contemplado en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, refrendadas el 15 de diciembre, y estaba en franca contradicción con las Bases Comiciales que rigieron la convocatoria constituyente, pues si bien éstas autorizaban la aprobación de actos constituyentes, la condición es que lo fueran antes de la decisiva sanción de la Constitución. Pero además de irrespetarse las formalidades constitucionales, el régimen transitorio colidía con el espíritu participativo de la nueva Carta Magna, pues los funcionarios y magistrados designados en ejecución del decreto no se sometieron (independientemente de su capacidad y honorabilidad que no entro aquí a juzgar) al escrutinio público ni a ninguna suerte de procedimiento transparente, sencillamente se designaron “a dedo”, en

evidente contradicción con las pautas de selección establecidas en la Constitución de 1999.

Ello resultó particularmente odioso en el caso del Consejo Nacional Electoral, cuya clara parcialización rendiría frutos amargos con la suspensión de los comicios nacionales el 28 de julio de 2000, y en la designación de una Comisión Legislativa Nacional, denominada popular y peyorativamente como “Congresillo”, con amplísimas atribuciones legislativas,<sup>34</sup> contraloras, autorizativas e investigativas, integrado por 11 ex constituyentes y 10 ciudadanos cooptados por la ANC de la sociedad civil, rompiendo con el dogma democrático del Estado de Derecho, de añeja raigambre que se remonta al derecho medieval, estampado en la célebre fórmula jurídica, *quod omnes tangit debet ab omnibus approbari* (“lo que a todos concierne debe ser aprobado por todos”), y que modernamente Rousseau recoge en su *Contrato social* (1993: 38) como principio intangible del constitucionalismo: “Las leyes no son sino las condiciones de la asociación civil, y el pueblo, sometido a las leyes, debe ser su autor; sólo corresponde a los que se asocian regular las condiciones de la sociedad”. El argumento aducido por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) (producto a su vez de la transición) para legitimar el régimen transitorio lo constituyó el manido de la “supraconstitucionalidad”, interpretado extensivamente como manto encubridor del maltrato de los principios y valores democráticos de la novedosa Constitución.

El régimen transitorio, además, significó en la práctica la desvirtuación de otro principio cardinal del Estado de Derecho de raigambre democrático, el equilibrio de los poderes, subvertido en los hechos por la preponderancia abusiva del presidente Chávez, al desmembrarse en su beneficio los resortes de control establecidos en la Constitución.

No puedo terminar estas conclusiones sin una consideración que dejo abierta a reflexiones que trascienden los límites aquí establecidos: la problemática de la convivencia de Constitución y revolución. Independientemente de la sinceridad y profundidad de la “revolución pacífica y democrática” (cosa que no entro a valorar aquí), lo cierto es que toda revolución arrastra un dilema ante el constitucionalismo ga-

---

34 El Congresillo aprobó 32 leyes, algunas orgánicas, incluidas materias tributarias y financieras, además de la reforma parcial de la legislación penal, procesal penal y penitenciaria.

rantista (obviamente la Constitución de 1999 es garantista, al contemplar una avanzada carta de derechos bajo el principio de su naturaleza preeminente frente al Estado); o suspende la Constitución, como hicieron los jacobinos con la Constitución francesa de 1793; o diseña la Constitución bajo principios radicalmente diferentes (la tradición comunista, desde la primera Constitución soviética a la vigente Constitución cubana), pero bajo ningún concepto puede convivir con ella. Ese no es sólo el dilema del chavismo, sino que inexorablemente también es el dilema de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

### Bibliografía

- Arvelo Ramos, Alberto/Catalá, José Agustín (1998): *El dilema del chavismo. Una incógnita en el poder*. Caracas: El Centauro ediciones.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999-2000): *Gaceta constituyente* (diario de debates). Caracas: Imprenta del Congreso de la República.
- Bolívar, Simón (1948): *Ideas políticas y militares*. Buenos Aires: Editorial Jackson.
- Caldera, Rafael (1992): *Caldera. Dos discursos*. Caracas: Editorial Arte.
- Combellas, Ricardo (2000): *Derecho constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: McGraw Hill.
- (2003): “La tradición republicana, la doctrina bolivariana y la Constitución de 1999”. En: *Visión iberoamericana de temas constitucionales*. Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo, pp. 95-148.
- Combellas, Ricardo (ed.) (1993): *Venezuela: crisis política y reforma constitucional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Congreso de la República (1992): *Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961 con Exposición de Motivos*. Caracas: Talleres Gráficos del Congreso de la República.
- Constant, Benjamin (1991): *Fragments d'un Ouvrage Abandonné Sur la possibilité d'une constitution republicaine dans un grand pays*. Paris: Aubier.
- COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado) (1988): *La Reforma del Estado. Proyecto de Reforma Integral del Estado*. Caracas: Editorial Arte.
- Escovar Salom, Ramón (2000): “La Constitución y el poder militar”. En: *La Constitución de 1999*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 231-245.
- Kornblith, Miriam (1998): *Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia*. Caracas: Ediciones IESA.
- Lösing, Norbert (2000): “El guardián de la Constitución en tiempos de crisis”. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Edición 2000, pp. 139-160.

- Pace, Alessandro (1999): "Muerte de una Constitución". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 57, pp. 271-283.
- Rousseau, Jean-Jacques (1993): *El contrato social*. Barcelona: Ediciones Altaya.
- Tribunal Supremo de Justicia (2000): *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Urdaneta, Argenis (2002): "Proceso constituyente y bases para una democracia participativa". En: *Memoria Política* 7: 11-65.
- Zago, Ángela (1998): *La rebelión de los ángeles*. Caracas: Warp.